



Stockholm den 19 mars 2021

Försvarsdepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se

Översänds endast per e-post

Remissyttrande över betänkandet Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket (SOU 2020:68)

1 SAMMANFATTNING

1.1 Centrum för rättvisa är en ideell och oberoende stiftelse med uppdrag att värna enskildas grundläggande fri- och rättigheter genom rättsprocesser, utbildning och opinionsbildning. Som ett led i detta avger Centrum för rättvisa remissyttranden över lagförslag som kan påverka enskildas grundläggande rättigheter.

1.2 Centrum för rättvisa har tagit del av betänkandet Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket (SOU 2020:68) och har sammanfattningsvis följande synpunkter:

- (i) Europadomstolens domar i målen Centrum för rättvisa mot Sverige (mål nr 35253/08) och Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket (mål nr 58170/13) bör inväntas innan FRA:s befogenheter utvidgas på det sätt som föreslås i betänkandet. Detta för att säkerställa att

signalspaningslagstiftningen uppfyller Europakonventionens krav.

- (ii) Tillstånd från Försvarsunderrättelsesdomstolen bör krävas innan data inhämtas inom ramen för det internationella samarbetet.
- (iii) De befintliga bristerna avseende kontroll och tillsyn blir allvarligare om FRA:s mandat utvidgas. Tillsynen bör därför redan i detta skede stärkas om reglerna ska ändras innan Europadomstolen meddelat dom i *Centrum för rättvisa* och *Big Brother Watch*.
- (iv) Europadomstolens domar behöver inte inväntas innan förutsättningarna för överföring av personuppgifter till utländska aktörer preciseras. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det noggrannare preciseras vad som utgör en tillräcklig skyddsnivå för personuppgifterna. Centrum för rättvisa föreslår även att frågan om tillräcklig skyddsnivå och förutsättningar för informationsutbyte med en viss utländsk samarbetspartner underställs Försvarsunderrättelsesdomstolens förhandsprövning.

2 CENTRUM FÖR RÄTTVISAS SYNPUNKTER

2.1 Europadomstolens domar i målen Centrum för rättvisa mot Sverige och Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket bör inväntas innan FRA:s befogenheter utvidgas

2.1.1 Som konstateras i betänkandet (avsnitt 4.3.2) är frågan om huruvida FRA-lagen i sin nuvarande utformning är förenlig med

Europakonventionen föremål för prövning i Europadomstolens Grand Chamber i målet Centrum för rättvisa mot Sverige (mål nr 35253/08). Som också konstateras prövas samtidigt även den brittiska signalspaningslagstiftningen (Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket, mål nr 58170/13). De båda målen har handlagts gemensamt i Grand Chamber och domarna väntas meddelas under 2021.

- 2.1.2 Utredningens förslag om att FRA ska få bedriva signalspaning för att kartlägga företeelser som inte är riktade mot Sverige eller rör svenska intressen är en väsentlig utvidgning av FRA:s mandat. I praktiken kommer det att innebära att Sverige kommer att kunna utföra signalspaning åt andra stater och internationella organisationer. Centrum för rättvisa anser att det finns starka skäl att invänta utfallet av Europadomstolens prövning innan FRA:s befogenheter utvidgas på detta sätt.
- 2.1.3 I följande avsnitt utvecklas Centrum för rättvisas synpunkter på betänkandet och skälen för varför Europadomstolens domar i *Centrum för rättvisa* och *Big Brother Watch* bör inväntas.
- 2.2 Tillstånd från Försvarsunderrättsedomstolen bör krävas innan data inhämtas inom ramen för det internationella samarbetet (avsnitt 6.2.4)**
- 2.2.1 Centrum för rättvisa anser till skillnad från utredningen att det finns anledning att justera bestämmelserna om ansökan till och tillstånd från Försvarsunderrättsedomstolen till följd av Försvarets radioanstalts internationella samarbete.
- 2.2.2 Enligt Europadomstolens kammardom i *Big Brother Watch* (meddelad den 13 september 2018) måste de rättssäkerhets-

garantier som ska finnas på plats när staten själv inhämtar data genom signalspaning också gälla när staten mottar data från en annan stat. En annan ordning skulle, som Europadomstolen konstaterar, kunna leda till att stater använder underrättelse-samarbetet för att kringgå skyddsmekanismer och begränsningar i inhemsk rätt. Data som mottagits bör därför enbart få sökas igenom om de materiella förutsättningarna som gäller när staten själv inhämtat datan är uppfyllda och detta har förhandsprövats och godkänts på samma sätt som måste ske för statens egen signalspaning. (Se § 423 i domen.)

2.2.3 Europadomstolen framhåller också att inhämtning av data från stater som inte är anslutna till Europakonventionen skulle kunna möjliggöra för de fördragsslutande parterna att kringgå konventionens skydd. Även av det skälet ansåg Europadomstolen att det följer av Europakonventionen att förutsättningarna enligt vilka staten får begära och motta data från utländska samarbetspartners måste framgå av inhemsk lag. (Se § 424 i domen.)

2.2.4 På samma sätt som FRA måste ha tillstånd för sin egen signalspaning bör alltså inhämtning av data inom ramen för det internationella samarbetet underställas Förvarsunderrättelse-domstolens prövning för att lagstiftningen ska vara förenlig med Europakonventionen. Det behöver också framgå tydligare än idag under vilka förutsättningar sådan data får inhämtas. Motsvarande begränsning avseende tillåtna syften som anges för FRA:s signalspaning i 1 § lag (2008:717) om signalspaning i förvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) bör gälla mottagandet av data från en utländsk samarbetspartner.

- 2.2.5 Frågan om vilka krav som Europakonventionen ställer vid internationellt underrättelsesamarbete kommer att prövas av Europadomstolens Grand Chamber i *Big Brother Watch* (avseende mottagande av data) och *Centrum för rättvisa* (avseende kommunicering av data).
- 2.3 De befintliga bristerna avseende kontroll och tillsyn blir allvarligare om FRA:s mandat utvidgas (avsnitt 6.2.5)**
- 2.3.1 En av de centrala frågorna som är under prövning i Grand Chamber i *Centrum för rättvisa* är huruvida den svenska signalspaningslagstiftningen innehåller tillräckligt effektiv tillsyn och kontroll. Centrum för rättvisa har i processen vid Europadomstolen gjort gällande att en av de allvarligaste bristerna i den nuvarande ordningen är att de befintliga tillsynsorganen saknar tillräckligt mandat för att utöva effektiv tillsyn i förhållande till FRA.
- 2.3.2 Det primära tillsynsorganet, Statens inspektion för underrättelseverksamheten (SIUN), kan enbart fatta bindande beslut om att viss inhämtning ska upphöra eller att inhämtade uppgifter ska förstöras om det framkommer att inhämtningen inte är förenlig med tillstånd från Förvarsunderrättelsesdomstolen (se 10 § 2 st. signalspaningslagen). Inhämtning från en utländsk samarbetspartner behöver varken enligt nu gällande rätt eller enligt lagförslagen förhandsprövas av Förvarsunderrättelsesdomstolen. SIUN kan alltså inte under några omständigheter meddela bindande beslut i förhållande till det internationella samarbetet. Detta är en allvarlig brist i tillsynens effektivitet, som blir allvarligare ju mer det internationella samarbetet utökas.

2.3.3 Vilka krav som ställs på tillsyn och kontroll över internationellt underrättelsesamarbete kommer att prövas av Europadomstolen i *Big Brother Watch* och *Centrum för rättvisa*. Om Europadomstolen inte avviker från sin tidigare praxis är varken nu gällande reglering eller de aktuella lagförslagen förenliga med Europakonventionens rättssäkerhetskrav. Om förslagen ska läggas fram innan Europadomstolen meddelat dom bör de kompletteras med ett förslag på hur tillsynen och kontrollen kan stärkas.

2.4 Europadomstolens domar behöver inte inväntas innan förutsättningarna för överföring av personuppgifter till utländska aktörer preciseras (avsnitt 6.3.2)

2.4.1 Centrum för rättvisa välkomnar utredningens förslag om att precisera förutsättningarna för överföring av personuppgifter till utländska aktörer. Att det idag i princip helt saknas krav på att FRA beaktar enskildas grundläggande fri- och rättigheter innan uppgifter överförs till en utländsk samarbetspartner är enligt Centrum för rättvisas bedömning en av de mest allvarliga bristerna i signalspaningslagstiftningen. Det är angeläget att denna brist åtgärdas så snart som möjligt, varför det saknas skäl att invänta Europadomstolens domar innan betänkandets förslag genomförs i denna del.

2.4.2 Det kan emellertid ifrågasättas om den föreslagna preciseringen av förutsättningarna för överföring är tillräcklig för att leva upp till Europakonventionens krav.

2.4.3 För det första omfattar förslaget bara kommunikeringen av *personuppgifter* och ger alltså inget skydd för juridiska personers korrespondens. Vilket skydd för korrespondens som juridiska

personer är berättigade till är en av frågorna som kommer att prövas av Europadomstolen i *Centrum för rättvisa*. Begränsningen till personuppgifter innebär även att kommunikeringens påverkan på andra fri- och rättigheter än den personliga integriteten inte behöver beaktas. Behovet av att reglera vilka övriga grundläggande rättigheter som FRA måste beakta när uppgifter om enskilda kommuniceras med utländska samarbetspartners bör utredas närmare i särskild ordning.

- 2.4.4 För det andra är det tveksamt om motiven till den föreslagna bestämmelsen tillhandahåller adekvat vägledning ifråga om vilken skyddsnivå som utgör ett tillräckligt skydd för personuppgifterna.
- 2.4.5 Enligt utredningen ska FRA bedöma alla omständigheter kring överföringen och komma till slutsatsen att skyddsåtgärderna är tillräckliga. Vid denna bedömning ska FRA kunna beakta om den som ska behandla uppgifterna kommer att ha tystnadsplikt, om det garanteras att uppgifterna inte kommer att behandlas för något annat ändamål än det för vilket de överförs samt åtaganden om att inte föra uppgifterna vidare eller att inte använda personuppgifterna efter en viss tidpunkt. (Se s. 84 och 88 i betänkandet.)
- 2.4.6 Centrum för rättvisa anser vidare att det bör framgå i vart fall av specialmotiveringen att det vid bedömningen av vad som utgör ett tillräckligt skydd för personuppgifterna ska göras en proportionalitetsbedömning. Vid denna bedömning bör överföring enbart vara tillåtet om intrånget i den enskildes personliga integritet är ändamålsenlig, nödvändig och proportionerlig i strikt mening i förhållande till FRA:s möjlighet att fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella samarbetet.

- 2.4.7 En adekvat skyddsnivå bör som huvudregel bara anses föreligga om mottagande part kan garantera att de som ska behandla uppgifterna har tystnadsplikt, att uppgifterna enbart kommer att användas för det ändamål för vilket de överförs samt att uppgifterna inte kommer att föras vidare utan FRA:s godkännande. Ytterligare begränsningar av användandet, t.ex. att uppgifterna inte används efter en viss tidpunkt bör vägas in om det krävs för att göra intrånget proportionerligt. Detta skulle kunna vara fallet om en sådan begränsning skulle utgöra en mindre ingripande åtgärd som samtidigt är tillräckligt effektiv för att uppnå ändamålen med överföringen.
- 2.4.8 Därutöver ifrågasätter Centrum för rättvisa utredningens bedömning att tillräckliga skyddsåtgärder bör anses föreligga enbart med hänsyn till att mottagande stat har anslutit sig till Europarådets dataskyddskonvention eller en annan internationell överenskommelse som innehåller bestämmelser om dataskydd och registrerades rättigheter (se s. 83 i betänkandet). Denna omständighet bör kunna vägas in i bedömningen, men bör inte vara ensamt avgörande.
- 2.4.9 Dataskyddskonventionen och andra internationella överenskommelser är enbart folkrättsligt bindande och tillhandahåller därmed ett i praktiken svagare skydd än motsvarande inhemsk lagstiftning. Därtill kan som utredningen konstaterar (s. 83 i betänkandet) enligt artikel 2 första punkten i tilläggsprotokollet undantag göras för kravet på en tillräcklig skyddsnivå om det är tillåtet enligt den nationella lagstiftningen och legitima intressen överväger. Det innebär att mottagande stat i vissa fall kan föra vidare uppgifterna till tredje land där det saknas en tillräcklig

skyddsnivå. Även för stater som har undertecknat dataskyddskonventionen är det därför viktigt att FRA erhåller garantier om att uppgifter inte kommer att föras vidare.

- 2.4.10 Centrum för rättvisa noterar därtill att endast Europarådets dataskyddskonvention med tilläggsprotokoll som Sverige undertecknade den 8 november 2001 har beaktats i betänkandet. Utredningen synes inte ha beaktat ändringsprotokollet till dataskyddskonventionen som Sverige undertecknade den 10 oktober 2018 (också kallat den moderniserade dataskyddskonventionen).
- 2.4.11 Sverige har ännu inte ratificerat den moderniserade konventionen och den har inte heller trätt i kraft. Det framstår dock som lämpligt att den beaktas i detta sammanhang eftersom ett led i ratificeringsarbetet är att säkerställa att inhemska rätt är förenliga med den traktat som undertecknats.
- 2.4.12 För det tredje är det oklart vilken kontroll som FRA själv och de svenska tillsynsmyndigheterna kommer att kunna utöva för att säkerställa att mottagaren garanterar ett tillräckligt skydd för personuppgifterna. Centrum för rättvisa föreslår att även frågan om tillräcklig skyddsnivå och förutsättningar för informationsutbyte med en viss utländsk samarbetspartner underställs Forsvarsunderrättelsesdomstolens förhandsprövning. En sådan ordning skulle utgöra en lämplig rättssäkerhetsgaranti för att motverka risken för missbruk av enskildas personuppgifter.

Som ovan,

Fredrik Bergman
Chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av juristen Alexander Ottosson